Ч48
1433

МОСКОВСКАЯ
ПРОСВѢТИТЕЛЬНАЯ
КОМИССІЯ

Проф. А. ЯЩЕНКО.

748 — 1433

ЧТО ТАКОЕ ФЕДЕРАТИВНАЯ РЕСПУБЛИКА И ЖЕЛАТЕЛЬНА ЛИ ОНА ДЛЯ РОССІИ?

МОСКВА.
1917.

ПРИ ВРЕМЕННОМЪ КОМИТЕТѢ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ.

Цѣна 40 коп.

Государ. публичная
Историческая
библиотека РСФСР
№ 35679 1964

МОСКВА.
Тип. Т-ва Рябушинскихъ, Страстн. б., Путинковскій п., с. д.
1917.

248 — 1433

Что такое федеративная республика и желательна ли она для Россіи?

Въ настоящее время, когда вопросъ о будущемъ государственномъ устройствѣ Россіи волнуетъ всѣхъ русскихъ гражданъ, среди многообразныхъ конституціонныхъ проблемъ, особенно спорной и смутной является проблема о томъ, должна ли Россія остаться единымъ государствомъ или принять федеративную форму. Очень многіе написали на своемъ знамени „федеративная республика“. Однако надо сознаться, что о федеративномъ государственномъ устройствѣ, о его достоинствахъ и недостаткахъ въ народѣ и притомъ даже среди лицъ мыслящихъ и образованныхъ господствуютъ очень превратныя представленія. Многіе говорятъ о федеративной республикѣ, не давая себѣ точнаго отчета о томъ, что по сущности такое федеративное государство. А между тѣмъ здѣсь идетъ дѣло, быть можетъ, о самыхъ судьбахъ Россіи.

Прежде чѣмъ отстаивать или отвергать федерализацію Россіи, нужно точно знать, что такое федерація и куда она ведетъ. До чего можетъ дойти непониманіе природы федеративнаго устройства, укажемъ на два поучительные примѣра: Украинская Рада, вынесши резолюцію о желательности автономіи Украины, высказалась за установленіе федеративной связи Украины съ Россіей по образцу Финляндіи (между тѣмъ Финляндія вовсе не составляетъ федеративнаго штата Россіи); въ программу новой республиканско-демократической партіи внесено два взаимно исключающихъ пункта: федеративное устройство и однопалатная система (нужно имѣть очень смутное представленіе о федеративномъ устройствѣ, предполагая, что можно создать федерацію съ единой законодательной палатой).

Обычное заблужденіе заключается въ томъ, что см
шиваютъ автономію съ федераціей, и, высказываясь
дарованіе автономіи той или иной области, предпол
гаютъ, что вмѣстѣ съ тѣмъ становятся на федеративну
точку зрѣнія. Въ оцѣнкѣ достоинствъ и недостатков
федеративныхъ формъ постоянно не обращаютъ вн
манія на историческую обстановку и на обстоятельств
спосо ствовавшія возникновенію федераціи. То, что в
однихъ условіяхъ служитъ признакомъ силы, въ др
гихъ — доказательствомъ слабости и близости оконч
тельнаго распаденія.

1.

Въ чемъ сущность федеративнаго государства.

Подробности государственнаго устройства современ
ныхъ федерацій не представляютъ въ настоящее врем
для насъ особеннаго интереса. Для насъ важно выяснит
себѣ основную идею федеративнаго государственнаг
устройства, что поможетъ намъ разобраться въ том
каковы достоинства этой формы правленія и годится л
она и желательна для Россіи.

Федеративное государство есть одинъ изъ видов
государственныхъ соединеній. Независимыя государ
ства могутъ вступать въ случайные и временные союз
могутъ также заключить нерасторжимую и вѣчну
связь гдѣ каждое государство сохраняетъ сво
государственную особенность, но гдѣ въ то же время
весь союзъ образуетъ новое государство; наконецъ, не
зависимыя государства могутъ путемъ договора слить
въ такой тѣсный союзъ, что потеряютъ въ значитель
ной степени свою независимость и образуютъ ново
сложное государство, гдѣ союзная власть и каждый из
членовъ союза будутъ находиться между собою въ до
говорныхъ отношеніяхъ. Это и есть федеративное ил
федеральное (т.-е. союзное) государство; оно противо
поставляется единому или унитарному государству.

Въ федеральномъ государствѣ слѣдуетъ различать

мѣстную власть объединенныхъ общимъ союзомъ шта-
въ („кантоновъ“, „провинцій“, „государствъ“); эта
асть не обладаетъ всей полнотой государственнаго
рховенства, она не вполнѣ ни верховна, ни незави-
има, но она участвуетъ, какъ органическая часть, въ
бразованіи общей верховной власти; 2) центральную
асть всего союза; эта власть также не обладаетъ пол-
отой государственнаго верховенства и не выражаетъ
обою воли федеративнаго государства, какъ цѣлаго,
на тоже не вполнѣ ни верховна, ни независима, но
оже участвуетъ, какъ органическая часть, въ образо-
аніи общей верховной власти. Общегосударственная
асть, представляющая федеральное государство во
сей его цѣлостности, власть дѣйствительно верховная,
бразуется изъ согласнаго рѣшенія мѣстныхъ и цен-
ральной властей.

Мѣстная власть въ федеральномъ государствѣ не
оставная часть центральной власти, подобно провин-
іальной власти въ унитарномъ государствѣ; она про-
ивостоитъ центральной власти, какъ самостоятельное
договорное цѣлое, а не какъ власть. Такимъ обра-
омъ общая государственная власть въ федераціи имѣетъ
войной источникъ и въ волѣ всего населенія феде-
альнаго государства, взятаго въ своемъ объединеніи,—
то образуетъ центральную власть союза,—и въ волѣ
тдѣльныхъ штатовъ, соединяющихся въ общій союзъ,
акъ сказать въ волѣ народа, взятаго въ своемъ разъ-
диненіи на самостоятельныя политическія единицы,—
то образуетъ мѣстную власть вступившихъ въ союзъ
штатовъ. Поэтому федеративная форма можетъ быть
о полному праву быть названа дуалистической, такъ
акъ источникъ ея верховной власти двойной.

Федерація имѣетъ всегда въ своемъ основаніи дого-
оръ (foedus), поэтому федеративный принципъ имѣетъ
сегда отношеніе къ тому, какъ образуется общая вер-
овная воля. какова правительственная организація.

Если проста и не представляетъ особыхъ затрудне-
ій общая идея федеральнаго государства, то нельзя
ого же сказать относительно различныхъ вопросовъ

практическаго осуществленія этой идеи въ полити
ской жизни. И, дѣйствительно, историческая жи
представляетъ необычайное разнообразіе формъ и уч
жденій въ федеральныхъ государствахъ. Ясно од
какъ бы ни разнообразилась въ нихъ организація в
стей, осуществленіе верховной власти и общегосуд
ственныхъ задачъ должно распредѣляться между п
тральной и мѣстными властями. Для выполненія сво
назначенія и для образованія общегосударствен
власти федеральное государство нуждается въ дв
основныхъ органахъ: 1) въ органахъ центральной влас
представляющихъ единство союза, особенно вовнѣ (гла
союза, президентъ, императоръ), и охраняющихъ и р
вивающихъ общую національную жизнь (народное пр
ставительство, избранное отъ всего населенія сою
какъ цѣлаго), 2) въ органахъ мѣстной власти, сох
няющихъ и представляющихъ особенность и самост
тельность отдѣльныхъ составныхъ частей (мѣстныя п
вительства и верхняя палата, составленная изъ пр
ставителей отдѣльныхъ правительствъ). Поэтому пун
1-й программы русской республиканско-демократическ
партіи, гласящій: „Россія должна быть федеративн
демократической республикой съ однопалатной сис
мой“, обнаруживаетъ полное незнакомство съ сам
природой федеративныхъ государствъ.

Въ федеральномъ государствѣ существуетъ обыч
общенародное представительство, которое однако
образуетъ верховной общегосударственной власти, ка
въ унитарномъ государствѣ, а лишь центральную влас
одну изъ составныхъ частей общаго суверинитета. З
центральная власть, воздѣйствуетъ не на правительст
отдѣльныхъ соединившихся штатовъ, а на весь наро
федераціи; при этомъ центральная федеральная влас
дѣйствуютъ на гражданъ, непосредственно, а не чере
посредство органовъ отдѣльныхъ штатовъ.

На ряду съ центральною властью существуютъ орга
мѣстной власти. Входя въ федеральный союзъ, го
дарства отказываются отъ многихъ своихъ правъ
прежде всего отъ своего верховенства и независимост

но взамѣнъ этого они получаютъ право быть органической частью въ образованіи общей верховной власти. Граждане каждаго штата подчиняются такимъ образомъ двойной власти и участвуютъ въ образованіи какъ власти всего федеральнаго государства, такъ и власти одного изъ штатовъ, составляющихъ союзъ.

Мѣстная власть соединившихся штатовъ осуществляется черезъ посредство верхней представительной палаты, въ родѣ сѣверо-американскаго сената, союзнаго совѣта германской имперіи и т. д.

Обыкновенно въ организаціи существующихъ федеральныхъ государствъ не вполнѣ выдерживается федеративный, договорный принципъ, такъ какъ для измѣненія конституціи (и слѣдовательно для уничтоженія правъ мѣстныхъ властей) не требуется единогласнаго рѣшенія, а лишь постановленіе болѣе или менѣе квалифицированнаго большинства; но тѣмъ не менѣе конституція федеральныхъ государствъ не покоится и на унитарномъ принципѣ, такъ какъ она не признаетъ неограниченнаго верховенства центральной власти.

Конституціонное устройство федеральныхъ государствъ и правительственная организація его властей чрезвычайно разнообразятся въ зависимости отъ той формы правленія, какую имѣетъ данное государство. Федеральныя государства не принадлежатъ непремѣнно къ тому или другому политическому типу; какъ и унитарныя государства, они могутъ чрезвычайно видоизмѣнять свои формы правленія. Среди современныхъ федеральныхъ государствъ мы, дѣйствительно, видимъ конституціонно-монархическія федеральныя государства, въ родѣ Германіи, республиканско-демократическія, какъ Соединенные Штаты, Швейцарія, Аргентина, и парламентарныя, какъ Канада, Австралія, Венецуэла. Разумѣется, въ каждомъ изъ изъ этихъ правительственныхъ типовъ конституціонная организація чрезвычайно разнообразится; но это разнообразіе, въ сущности, нисколько не касается федеративнаго принципа и имѣетъ отношеніе лишь къ тому, насколько въ данномъ государствѣ торжествуетъ монархическій, аристократическій или демократическій принципъ.

Въ настоящее время федеративную форму правленія приняли: Соединенные Штаты съ 1787 г., Мексика съ 1857 г., Венецуэла съ 1864 г., Аргентина съ 1860 г., Швейцарія съ 1848 г. и 1874 г., Канада съ 1867 г., Германская имперія съ 1867 г. и 1870 г., Бразилія съ 1891 г., Австралія съ 1900 г.

2.

Разница между федераціей и автономіей.

Для федеративнаго устройства существенъ способъ организаціи государственной власти, вопросы же о томъ, какія права принадлежатъ властямъ отдѣльныхъ штатовъ и какія—союзной власти, сущности федеративнаго принципа нисколько не касаются; это—вопросы автономности. Нельзя смѣшивать федерацію и автономію: первая имѣетъ въ виду, какъ организовано соединеніе частей въ политическое цѣлое, вторая имѣетъ въ виду, что предоставлено власти частей и что—цѣлому.

Въ мѣстной власти отдѣльныхъ штатовъ федеральнаго государства слѣдуетъ поэтому различать: 1) мѣстное самоуправленіе, автономію, мѣстную власть въ тѣсномъ смыслѣ слова, вѣдающую внутреннія дѣла, относящіяся до данной области; эта власть не касается сущности федеральнаго устройства и принадлежитъ всякой автономной провинціи и унитарнаго государства; и 2) участіе штата въ образованіи общей воли, власть даннаго штата или кантона, какъ органическаго члена всего федеральнаго союза; именно, эта послѣдняя власть связана съ самою юридическою природою федеральнаго государства.

Перваго рода власть (провинціальная автономія) можетъ совершенно отсутствовать, но если сохраняется вторая, то федеральное устройство существуетъ (таково до извѣстной степени современное положеніе нѣкоторыхъ небольшихъ штатовъ германской имперіи); и первая власть можетъ достигать правъ, осуществляемыхъ обычно государственной властью, но если нѣтъ второй

зъ указанныхъ нами властей, то нѣтъ и федеральнаго стройства (такова британская колоніальная имперія). менно, недостаточнымъ вниманіемъ къ данному разли-ю въ правахъ мѣстной власти федерированныхъ шта-овъ и объясняется постоянное смѣшеніе федерирован-ыхъ штатовъ съ децентрализованными областями и вязанное съ нимъ непониманіе своеобразной природы едеральнаго государства. Поэтому нужно точно выяс-ить разницу всякаго рода децентрализаціи и авто-оміи отъ федерализма.

Что такое автономія или вообще политическая де-ентрализація? Децентрализація или автономія имѣется амъ, гдѣ правители, организуя мѣстное управленіе, ѣшаютъ, что извѣстные мѣстные чиновники будутъ ыборными, что они будутъ пользоваться болѣе или енѣе обширной опредѣленной компетенціей и нахо-иться внѣ общей правительственной іерархіи, но въ о же время не возлагаютъ на себя юридической обя-анности сохранять эту мѣстную организацію въ ея сновныхъ принципахъ. Правители въ этомъ случаѣ огутъ измѣнять и отмѣнять эту систему мѣстной орга-изаціи, не нарушая при этомъ никакого обязательства. Разумѣется, это измѣненіе или отмѣна можетъ совер-шаться юридически только въ формѣ установленной акономъ; если для измѣненія системы мѣстной авто-оміи закономъ требуется новый обыкновенный или онституціонный законъ, то юридически правильная тмѣна ея должна совершиться въ законодательномъ орядкѣ; если этого не требуется, можетъ оказаться до-таточнымъ правительственнаго акта. Но это обязатель-тво не будетъ носить матеріальнаго характера для правителей, такъ какъ они могутъ по своему усмотрѣ-нію его отмѣнить, лишь бы была при этомъ со-людена та юридическая форма, которая была примѣ-нена при установленіи автономіи. Разъ правители мо-гутъ отмѣнить автономію, они юридически не обязаны ее уважать.

Отличіе самоуправленія отъ централизаціи въ томъ, что при этой политической системѣ правители назна-

чаются безъ прямого или косвеннаго участія централ
наго правительства, или иначе говоря, самоуправлен
въ самомъ общемъ смыслѣ есть форма осуществлен
государственныхъ функцій при помощи независимых
въ той или иной мѣрѣ лицъ и учрежденій. Конечн
подъ этими государственными функціями, отправляемы
самостоятельно, не слѣдуетъ разумѣть всю полноту г
сударственной власти; самоуправленіе будетъ и тогд
когда одна какая-нибудь функція будетъ отправлять
самостоятельно; поэтому возможны самоуправленіе з
конодательное, автономія въ настоящемъ смыслѣ слов
самоуправленіе въ тѣсномъ смыслѣ и, наконецъ, сам
стоятельный мѣстный судъ.

Децентрализація въ смыслѣ самоуправленія може
принимать самыя разнообразныя формы. Таковы област
пользующіяся для своихъ мѣстныхъ дѣлъ самостоятел
ной мѣстной администраціей и законодательными мѣс
ными собраніями, какова, напр., Финляндія въ состав
Россійской Имперіи; таковы автономныя колоніи; та
ковы государственно-правовые протектораты, въ род
Бухары или Хивы; таковы оккупированныя мѣстности
сферы интересовъ, въ которыхъ уже утвердилась влас
какого-нибудь государства. Съ точки зрѣнія чисто юр
дической все это лишь различныя формы децентрал
заціи, не нарушающія унитарнаго характера того гос
дарственнаго цѣлаго, въ которое онѣ входятъ.

Автономія покоится на совершенно другомъ прин
ципѣ, чѣмъ федерализмъ. Автономная, самоуправля
щаяся область всегда налицо тамъ, гдѣ извѣстна
часть государства имѣетъ самостоятельную сферу дѣй
ствія, образуетъ изъ себя отдѣльную автономную власть
но эта власть не входитъ, какъ необходимый членъ, в
образованіе верховной государственной власти. Само
стоятельность автономныхъ областей можетъ иногда
много превосходить самостоятельность штатовъ феде
ральнаго государства, и, тѣмъ не менѣе, это будетъ лиш
автономія, а не федерація. Самостоятельность Канад
неизмѣримо обширнѣе самостоятельности какого-нибуд
кантона Швейцаріи или штата Сѣверной Америки, н

никакого федерализма въ отношеніяхъ ея къ Англіи нѣтъ. Компетенція мѣстной власти въ Финляндіи простирается на кругъ внутреннихъ дѣлъ почти столь же обширный, какъ у независимаго государства, но она не образуетъ съ центральной русской властью обще-государственной суверенной власти, и потому Финляндія была и остается автономной провинціей.

Совершенно невѣрно путаютъ и соединяютъ федерализмъ и автономію; это два совершенно различныхъ принципа. Федерализмъ, какъ понятіе, скорѣе противоположенъ автономіи. Федерализмъ есть созданіе союзной власти, автономія—сохраненіе индивидуальной. Путаница происходитъ отъ того, что когда обще-союзная власть образуется федератативнымъ образомъ (а не централистическимъ), то, естественно, федерированныя части, какъ участвующія самостоятельно въ самомъ образованіи обще-союзной власти, склонны сохранять за собою извѣстную долю автономіи. Обычно федерированныя части обладаютъ и автономіей, но это вовсе не необходимо. Можно представить себѣ, напр., въ Соединенныхъ Штатахъ, такое развитіе обще-федеральнаго законодательства, что автономность отдѣльныхъ штатовъ путемъ обычнаго законодательства будетъ сведена на нѣтъ; если однако конституція Штатовъ останется прежней, то федерализмъ сохранится. Федерализмъ вовсе не зависитъ отъ степени автономности частей. Федеральное обще-союзное законодательство есть нѣчто очень текучее, неустойчивое, то расширяющееся, то суживающееся (большей частью расширяющееся).

При федерализмѣ независимыя части соглашаются, объединяются; отношеніе юридическое существуетъ между отдѣльными частями, центральная власть есть лишь соединеніе участвующихъ въ ея образованіи властей. При децентрализаціи существуетъ самостоятельная, предварительно образовавшаяся центральная власть, которая уступаетъ часть своихъ правъ и аттрибутовъ отдѣльнымъ частямъ политическаго союза. При федерализмѣ центральная власть не имѣетъ самостоятельнаго существованія, внѣ соединенія федерированныхъ частей. При

децентрализаціи центральная власть имѣетъ самостоятельное существованіе. Децентрализація можетъ быть послѣдующей стадіей политическаго развитія послѣ образованія централистической системы. Она не находится въ противорѣчіи съ унитарной формой правленія.

Въ случаѣ децентрализаціи политическое отношеніе въ смыслѣ распредѣленія обще-государственной власти устанавливается только между центромъ и частями; сторонами этого отношенія являются государство, какъ цѣлое, и его отдѣльныя провинціи, внѣ центральной власти между отдѣльными частями государства, между провинціями нѣтъ взаимоотношенія. Въ случаѣ федеративнаго соединенія союзное отношеніе устанавливается между частями, и центральная власть возникаетъ, какъ представительство этихъ частей, какъ результатъ взаимныхъ отношеній частей; отдѣльныя части союза вступаютъ въ тѣсныя отношенія другъ съ другомъ.

Яркое подтвержденіе полнаго различія принциповъ автономіи и федерализма даетъ исторія англійскихъ колоній и англійской федеративной идеи. Идея общебританской федераціи возникла какъ противоположность полной автономіи англійскихъ колоній. И Канада, и Австралія и Новая Зеландія, и Южная Африка вполнѣ автономны. Федерація ихъ не есть дальнѣйшій шагъ ихъ автономнаго развитія, а лишь ихъ соединеніе и скорѣе ограниченіе ихъ автономіи, такъ какъ вступая въ союзъ, каждая изъ этихъ колоній тѣмъ самымъ уже подчиняетъ себя обще федеральной власти, между тѣмъ какъ теперь англійскій парламентъ нисколько не касается колоніальнаго законодателлства, да и фактически безсиленъ въ этой области. Если мы не проникнемся вполнѣ той идеей, что автономія и федерализмъ различные политико-юридическіе принципы, мы никогда не поймемъ юридическаго смысла британскаго федеративнаго движенія.

Сложное федеративное устройство правительственной власти служитъ обычно въ федеральномъ государствѣ средствомъ для наилучшаго обезпеченія автоном-

ности соединенныхъ частей. Поэтому большую практическую важность получаетъ вопросъ о компетенціи.

Распредѣленіе компетенціи между обще-федеральною и мѣстною властями ничѣмъ по существу не отличается отъ распредѣленія компетенціи въ сильно децентрализованномъ государствѣ. Федеральной власти, образуемой изъ совмѣстнаго направленія воль центральныхъ и мѣстныхъ органовъ, принадлежитъ полное верховенство, такъ какъ ей принадлежитъ право измѣнять конституцію. Отдѣльные штаты могутъ имѣть права, но это будутъ автономическія, а не федеральныя права.

Для существа федеральнаго государства важно одно: насколько значительно участіе штатовъ въ образованіи верховной власти, и какова при этомъ роль высшихъ обще-государственныхъ органовъ, представляющихъ штаты въ ихъ особности, какую долю въ образованіи верховной власти играютъ эти послѣдніе органы.

Для федерализма важно, знать не то, какую компетенцію имѣетъ отдѣльный штатъ, а то, какой объемъ власти принадлежитъ тому федеральному органу, въ которомъ представлены штаты въ ихъ особенности, т.-е. въ верхней палатѣ.

Федеральное государство, какъ цѣлое, преслѣдуетъ обще государственныя, національныя цѣли, поскольку онѣ не могутъ быть достигнуты отдѣльными частями союза; именно, эта общая цѣль и способствуетъ объединенію государствъ въ одно коллективное государство. Компетенція обще-федеральной власти простирается поэтому на выполненіе всѣхъ національныхъ коллективныхъ цѣлей, какъ въ смыслѣ охраны внутренняго и внѣшняго, публичнаго и частнаго правового состоянія, такъ и въ смыслѣ содѣйствія общему благу.

Такъ какъ федеральная власть осуществляетъ общегосударственныя цѣли, то, разумѣется, она должна обладать и внѣшними правительственными средствами для осуществленія этихъ цѣлей. Поэтому обычно федеральной власти дается самостоятельная исполнительная власть; она владѣетъ обыкновенно финансовыми и военными средствами и имѣетъ собственный служебный

персоналъ; размѣры того и другого могутъ быть различны, но существенно необходимо, чтобы федеральная власть занимала независимое положеніе по отношенію къ мѣстнымъ властямъ. Изъ этого нисколько однако не слѣдуетъ, чтобы и въ области военныхъ и финансовыхъ средствъ и въ области исполнительной администраціи не требовалось содѣйствія мѣстныхъ властей. Обыкновенно это содѣйствіе и требуется, но насколько широко должно быть оно, это въ различныхъ федеральныхъ конституціяхъ устанавливается различно.

Очень существенной гарантіей точнаго соблюденія компетенціи, какъ съ автономической, такъ и съ федеральной точекъ зрѣнія, является то, чтобы споры о компетенціи въ предѣлахъ данной конституціи разрѣшались не одной изъ спорящихъ сторонъ, а особымъ безпристрастнымъ учрежденіемъ, верховымъ конституціоннымъ судомъ.

Такъ какъ въ федеральномъ государствѣ верховная власть образуется изъ двойного источника, и высшіе правительственные органы исходятъ изъ двухъ противоположныхъ принциповъ, общности и особенности, то естественно искать при ихъ спорахъ о компетенціи третій органъ, который бы безпристрастно рѣшалъ эти споры съ точки зрѣнія строгаго дѣйствующаго права.

Такой высшій федеральный трибуналъ, разбирающій споры о компетенціяхъ, является если и не совершенной, то одной изъ наилучшихъ гарантій ненарушимости компетенціи. Однако этотъ судъ, если онъ организованъ вполнѣ самостоятельно,—а онъ имѣетъ значеніе только въ этомъ послѣднемъ случаѣ,—можетъ узурпировать право компетенціи въ свою пользу, что мы и видимъ отчасти въ Соединенныхъ Штатахъ, гдѣ верховный союзный судъ подчинилъ себѣ различныя правительства и имѣетъ право объявлять, соотвѣтствуютъ ли законы или распоряженія, исходящія отъ правительствъ штатовъ, компетенціи, предоставленной имъ союзной конституціей, и, слѣдовательно, могутъ ли они имѣть законную силу.

Федеральныя конституціи устанавливаютъ особыя

равила для измѣненія конституціи. Право произво-ить эту перемѣну не можетъ принадлежать ни цен-ральному правительству, ибо въ этомъ случаѣ штаты отеряли бы всякую долю независимости, ни прави-ельству штатовъ, ибо въ этомъ случаѣ власть цен-ральнаго правительства сдѣлалась бы призрачной. раво видоизмѣнять конституцію въ федеральномъ осударствѣ принадлежитъ согласному дѣйствію обѣихъ ластей. Только федеральная власть, какъ таковая (а е центральная власть и не штаты), можетъ измѣнять онституцію. По конституціи Германской имперіи (ст. 78) измѣненія конституціи производятся въ законодатель-омъ порядкѣ. Они считаются отклоненными, если про-ивъ нихъ въ союзномъ совѣтѣ подано 14 голосовъ". Измѣненія конституціи Соединенныхъ Штатовъ Сѣвер-ой Америки могутъ быть произведены по предложенію $^2/_3$ каждой палаты конгресса или $^2/_3$ законодательныхъ обраній отдѣльныхъ штатовъ, принятому законодатель-ыми собраніями или конвентами $^3/_4$ отдѣльныхъ штатовъ.

3.

Политическая оцѣнка федеративной системы.

Политическая жизнь человѣческихъ обществъ нахо-дится въ постоянномъ потокѣ, однѣ политическія формы переходятъ въ другія; на ряду съ вполнѣ организо-ванными общежитіями существуютъ промежуточныя формы, еще не принявшія опредѣленнаго образа отно-шеній, зародыши новыхъ образованій или остатки уже отжившихъ обществъ; все это придаетъ политическому міру пестрый и разнообразный видъ.

Въ этомъ сложномъ и запутанномъ мірѣ политиче-скихъ отношеній можно однако подмѣтить одну основ-ную идею здороваго развитія: постоянное расширеніе политическаго объединенія. Федерализмъ есть одинъ изъ моментовъ по этому пути.

Къ федеральнымъ соединеніямъ можно относиться двояко: можно смотрѣть на нихъ или какъ на расчле-

неніе большихъ имперій и государствъ или какъ в
соединеніе нѣсколькихъ государствъ въ новое болѣ
обширное единое цѣлое. Въ политической литерату
всѣхъ болѣе или менѣе обширныхъ государствъ в
связи со стремленіями къ децентрализаціи, существуе
сильное теченіе выставить федерализмъ, какъ полит
ческое требованіе автономизма и самоуправленія. С
другой стороны, исторія показываетъ намъ только пр
мѣры объединительной роли федерализма. Мы пола
гаемъ, что единственно правильная точка зрѣнія в
федерализмъ та, которая сходится въ данномъ случа
съ исторіей.

Федерализмъ есть та стадія, черезъ которую прохо
дитъ политическая организація людей по пути объед
ненія, это одно изъ наиболѣе распространенныхъ средств
политической интеграціи. Федерализмъ есть путь сое
диненія, а не разъединенія, будетъ ли это федерализм
національно-государственный, когда объединяются в
одну политическую организацію разныя, дотолѣ ра
розненныя части единой національной или политиче
ской системы, будетъ ли это федерализмъ международ
ный, когда независимыя государства и націи соед
няются другъ съ другомъ въ одну общую систему. Фе
дерализмъ есть необратимое назадъ движеніе полит
ческой интеграціи. Конфедерація имѣетъ тяготѣніе пе
рейти въ федеральное государство, это послѣднее—в
унитарное государство. Федерализмъ, какъ компромиссъ
какъ переходная форма не можетъ быть политическим
идеаломъ; идеалъ—унитарное государство.

Нормально федеральное государство возникаетъ из
разрастанія территоріи, а не черезъ раздѣленіе уни
тарнаго государства. Поэтому областный федерализмъ
превращающій унитарное государство въ соединенны
штаты, нужно считать имѣющимъ очень мало шансов
на успѣхъ. Всякое установленіе новаго политическаго
равновѣсія соединено обычно съ расширеніемъ поля
власти; областной же федерализмъ соединенъ съ умень
шеніемъ объема власти.

Очень часто федерализмъ выставляется (анархистам

синдикалистами, націоналистами) какъ политическая цѣль децентрализаціи и раздробленія унитарнаго государства. Но эта политическая программа совершенно расходится съ уроками исторіи. Централизованныя государства часто переходятъ къ децентрализаціи, но нѣтъ примѣровъ федерализаціи унитарныхъ государствъ.

Раздѣленіе верховной власти въ федеральныхъ государствахъ есть не новое явленіе. не результатъ историческаго развитія, а наоборотъ лишь остатокъ прежней полной изолированности штатовъ. При образованіи федеральнаго государства изъ конфедераціи государствъ обычно подъ вліяніемъ стремленія къ усиленію внѣшней власти, на пути къ полному объединенію возникало непреодолимое препятствіе въ партикуляризмѣ отдѣльныхъ государствъ, не желавшихъ отказаться отъ своихъ верховныхъ правъ и подчиниться союзной власти. Какъ компромиссъ. какъ нѣкоторое равновѣсіе между анархіей и унитарнымъ государствомъ, и выбирался федерализмъ, до нѣкоторой степени удовлетворявшій и требованіямъ единства власти и стремленіямъ отдѣльныхъ государствъ сохранить свою свободу. Необходимо, чтобы соединяющіеся народы до извѣстной степени симпатизировали другъ другу и чтобы они чувствовали себя въ отдѣльности не достаточно сильными для борьбы съ другими государствами и поэтому искали бы постоянной союзной помощи. Но эти стремленія не должны быть настолько сильными, чтобы преодолѣть ихъ нежеланіе образовать единое правительство и единую государственную власть. Поэтому при образованіи федеральнаго государства отдѣльнымъ штатамъ предоставляется все то, что нуждается въ автономіи и что можетъ быть предоставлено самоуправленію по самой природѣ и лишь остальное включается въ сферу власти объединеннаго цѣлаго.

Сведенная къ своему наиболѣе простому выраженію, политическая проблема состоитъ въ томъ, чтобы найти равновѣсіе между двумя противоположными элементами, политической интеграціей и частнымъ обособленіемъ.

Въ политической литературѣ очень подробно дебатируется, обыкновенно, вопросъ о сравнительныхъ достоинствахъ и недостаткахъ, силѣ и слабости федеральнаго правленія. Но вопросъ при этомъ ставится обычно неправильно. Федеративная форма, какъ одна изъ стадій политическаго развитія, не можетъ оцѣниваться сама по себѣ, а лишь въ сопоставленіи или съ прежней менѣе упорядоченной системой или съ возможнымъ болѣе организованнымъ устройствомъ. Великое достоинство всякой федераціи въ томъ, что она расширяетъ поле мира, увеличивая сферу дѣйствія единаго права. Уменьшая число независимыхъ государствъ, федерація уменьшаетъ вмѣстѣ съ тѣмъ число случаевъ для войнъ, конфликтовъ и раздоровъ, неизбѣжныхъ среди множества независимыхъ государствъ.

Но представляя громадный прогрессъ и возрастаніе силы по сравненію съ разрозненнымъ политическимъ состояніемъ, федеральныя государства однако не обладаютъ ни тою силою, ни тою устойчивостью, какую мы находимъ въ унитарныхъ государствахъ. Наполеонъ правильно оцѣнилъ съ этой стороны федераціи. „Федерализмъ ослабляетъ большія государства, раздѣляя ихъ силы, но наоборотъ, онъ увеличиваетъ силу малыхъ государствъ, обезпечивая каждому изъ нихъ его естественную энергію.“ Эту сравнительную слабость федеральныхъ государствъ, въ особенности въ случаѣ ихъ внѣшнихъ столкновеній, видѣли и сами принципіальные защитники федерализма. Токвилль писалъ: „никто болѣе меня не можетъ оцѣнить преимуществъ федеральной системы. Въ ней я вижу одну изъ самыхъ могучихъ комбинацій въ пользу человѣческаго благополучія и свободы. Я завидую судьбѣ націй, которымъ дано было ею обладать. Но я отказываюсь однако вѣрить, чтобы вступившіе въ федерацію народы могли бы долго бороться, при равенствѣ силъ, противъ націи въ которой правительственная власть централизована.“

Истинно федеральное государство есть слабое правительство. Распредѣленіе государственной власти между союзнымъ и мѣстными правительствами неизбѣжно

приводитъ къ тому результату, что общее правительство не можетъ обладать тою властью, которая принадлежитъ носителю верховной власти въ унитарномъ государствѣ. Всевозможныя сдержки и противовѣсы, свойственныя этой системѣ, приводятъ къ неизбѣжной потерѣ энергіи. Слѣдовательно, въ случаѣ борьбы съ унитарнымъ государствомъ одинаковой силы, федерація будетъ въ положеніи менѣе выгодномъ.

Федерализмъ опредѣляетъ и, слѣдовательно, ограничиваетъ власть каждаго правительственнаго вѣдомства, онъ поэтому неблагопріятенъ для правительственнаго вмѣшательства. Вслѣдствіе этого, федеральное правительство есть система сохраненія status quo и непримиримо съ планами широкаго соціальнаго обновленія.

Федеральное государство не является устойчивой политической формой. Неустойчивость эта проистекаетъ отъ сложности и запутанности организаціи верховной власти. Въ ней повидимому налицо два равныхъ но противоположныхъ по принципу верховныхъ органа, и какъ бы ни старались раздѣлить сферу ихъ дѣйствія, они постоянно будутъ соприкасаться другъ съ другомъ и стремиться другъ друга разрушить.

Вообще во всякомъ федеральномъ государствѣ центральная власть имѣетъ постоянную тенденцію расти или умаляться,—расти, когда она перешла извѣстную границу, умаляться, если она ея не достигла. Государство есть суверенитетъ, т.-е. сила. Законъ же силъ состоитъ въ томъ, что онѣ стремятся къ движенію. Поставьте въ соприкосновеніе два суверенитета: тотчасъ же они оба будутъ стремиться или къ поглощенію или къ изолированности.

Изъ неустойчивости федеральной формы слѣдуетъ, что она не терпитъ измѣненій; ея продолжительное сохраненіе возможно только при самомъ строгомъ политическомъ консерватизмѣ, достигаемомъ тѣмъ, что измѣненія федеральной конституціи обставляются самыми различными трудностями. Но для того, чтобы эти затрудненія при пересмотрахъ конституціи уважались и дѣйствительно препятствовали измѣненію кон-

ституціи, требуется особенно развитое чувство законности. Сѣверо-американцы думали достигнуть этого установленіемъ преобладанія въ конституціи судебной власти. Но и эта мѣра не помогла. Федеральный судъ сдѣлался въ Соединенныхъ Штатахъ однимъ изъ орудій разрушенія федеральной конституціи.

Федерализмъ не есть конечная цѣль, политическій идеалъ, а лишь временное соглашеніе въ процессѣ объединенія дотолѣ разъединенныхъ обществъ. Историческій опытъ показываетъ, что каждая политическая форма, начиная съ полной изолированности, стремится перейти въ болѣе интегрированную. Федерализмъ тоже вездѣ является одной изъ стадій къ созданію унитарнаго государства.

4.

Федераціи съ исторической точки зрѣнія.

Исторія возникновенія федеративныхъ государствъ и измѣненій, которымъ подвергаются ихъ конституціи, какъ нельзя болѣе подтверждаютъ ту общую мысль, что федерація есть путь не расчлененія единыхъ государствъ, а объединенія прежде независимыхъ государствъ. Всѣ нынѣ существующія федеративныя государства образовались изъ союза отдѣльныхъ государствъ. Мало того, въ конституціонной исторіи этихъ государствъ ясна тенденція все большаго приближенія къ единому, унитарному государству. Достаточно для этого обратиться къ новѣйшей исторіи Соединенныхъ Штатовъ, Швейцаріи и Германіи.

Параллельно прогрессу національной идеи, политическое развитіе сѣверо-американской федеральной системы совершалось въ направленіи все большей унификаціи союза и утвержденія центральной власти союза.

Въ началѣ союза, въ эпоху сепаратнаго движенія южныхъ штатовъ, многіе предполагали, что развитіе Соединенныхъ Штатовъ пойдетъ въ направленіи осла-

бленія федеральной связи. Таково было, между прочимъ, мнѣніеТоквилля: „Или я сильнѣйшимъ образомъ ошибаюсь, писалъ онъ, или федеративное правительство Соединенныхъ Штатовъ съ каждымъ днемъ ослабѣваетъ; оно все болѣе и болѣе удаляется отъ дѣлъ; чѣмъ далѣе, тѣмъ все болѣе оно стѣсняетъ кругъ своей дѣятельности. Естественно слабое, оно даже не имѣетъ знаковъ кажущей силы. Съ другой стороны, мнѣ кажется, что въ Соединенныхъ Штатахъ стремленіе къ независимости отдѣльныхъ штатовъ увеличивается съ каждымъ днемъ, любовь къ провинціальному правленію высказывается все болѣе и болѣе".

На самомъ дѣлѣ, предсказанія Токвилля не оправдались. Въ теченіе XIX вѣка союзная власть въ Соединенныхъ Штатахъ, какъ и въ Швейцаріи и въ Германіи, усиливалась насчетъ власти федерированныхъ штатовъ.

Федеральная конституція есть система сложнаго равновѣсія правительственныхъ властей, въ которой основнымъ является равновѣсіе между центральной властью и мѣстными властями, отдѣльныхъ штатовъ. Если и былъ періодъ, когда неизвѣстно было, сохранится ли постоянно это равновѣсіе или склонится на сторону мѣстной власти отдѣльныхъ штатовъ, то, въ концѣ концовъ, оно ясно перенесло центръ своей тяжести на власть центральнаго правительства.

Уже въ самомъ началѣ союза федеральное правительство заявило въ законахъ объ иностранцахъ и мятежахъ о *національномъ* суверенитетѣ, но тогда натолкнулось на сильное сопротивленіе южныхъ штатовъ: Кентуки и Виргиніи. Равновѣсіе окончательно было нарушено въ пользу центральнаго правительства войною за сохраненіе союза. „Непремѣннымъ слѣдствіемъ превращенія американцевъ въ націю, совершенно правильно пишетъ Вильсонъ, въ самомъ полномъ органическомъ смыслѣ этого слова, была перемѣна въ американскомъ правительствѣ: оно сдѣлалось правительствомъ унитарнымъ, и его федеральный складъ превратился въ новую національную организацію. Прави-

тельство союза сдѣлалось дѣйствительно постояннымъ довѣреннѣйшимъ представителемъ націи, жизненнымъ органомъ американской національной жизни; но штаты при этомъ поглощены не были. Ихъ прерогативы теперь такое же существенное звено въ американской политической системѣ, какъ и раньше, и эти прерогативы годъ отъ году становятся все болѣе для нея существенными по мѣрѣ расширенія сложнаго національнаго организма. Вмѣсто того, чтобы смотрѣть на правительство Соединенныхъ Штатовъ и на правительства отдѣльныхъ штатовъ, какъ на два правительства,—такъ смотрѣли американцы-отцы,—нынѣшніе американцы смотрятъ на нихъ, если только вообще дѣйствующія политическіе взгляды подлежатъ реальному анализу, какъ на двѣ составныя части одного и того же правительства, двѣ взаимно дополняющія части одной и той же системы".

Юридически это нарушеніе федеральнаго равновѣсія въ пользу унитаризма совершалось черезъ толкованіе конституціи. Американцы, какъ и англичане, всегда чувствуютъ себя связанными не буквою закона, а практическимъ пониманіемъ этого закона, на основаніи предшествующаго опыта. Мало-по-малу отъ полнаго раздѣленія властей они путемъ участія министровъ въ комитетахъ конгресса, приблизились къ парламентарной формѣ. Такъ же совершается и переходъ къ унитаризму. Федеральный конгрессъ явился носителемъ подразумѣваемыхъ правъ и самъ началъ опредѣлять природу и объемъ своей компетенціи, въ чемъ былъ поддержанъ верховнымъ федеральнымъ судомъ. Президентъ Рузвельтъ въ одной изъ своихъ рѣчей (въ 1906 г.) прямо заявилъ, что власть центральнаго правительства должна постоянно возрастать „черезъ дѣйствіе исполнительной власти и черезъ судебное толкованіе законовъ".

Въ данномъ случаѣ какъ нельзя болѣе ярко оправдывается та мысль, что федеральное правленіе есть переходное, временное и недолговѣчное образованіе, долженствующее при нормальныхъ условіяхъ рано или поздно перейти въ унитарное государство.

Ту же тенденцію находимъ мы въ исторіи Швейцаріи. Въ 1815 году Швейцарія превращена была въ конфедерацію, но уже съ 30-хъ годовъ обнаружилось въ ней (одновременно съ сосѣдней Германіей) стремленіе реформировать конституцію 1815 г. въ чисто федеральное государство. Этотъ переходъ къ федеральной формѣ правленія совершился не мирнымъ, а насильственнымъ путемъ. Столкновенія на почвѣ междукантональныхъ отношеній привели къ образованію въ 1845 г. особой лиги семи католическихъ кантоновъ Зондербунда, что повело къ войнѣ 1847 г., кончившейся побѣдой союза надъ отложившимися кантонами.

Недостатки союзной конституціи были слишкомъ явны, чтобы она осталась неизмѣненной. Въ 1847 г. союзнымъ сеймомъ была выработана новая федеральная конституція и подвергнута народному референдуму. Народное одобреніе было далеко не единогласно. Пятнадцать съ половиною кантоновъ высказались за конституцію, шесть съ половиною противъ. Между тѣмъ ст. 15 прежняго акта 1815 г. требовала единогласія. Несмотря на это, 12 сентября 1848 г. сеймъ провозгласилъ, чисто революціоннымъ путемъ, конституцію принятой. Несогласные кантоны молчаливо подчинились и произвели выборы представителей въ новое федеральное собраніе.

Конституція 1848 г. преобразовала Швейцарію изъ конфедераціи въ федеральное государство. Съ 1848 г. въ Швейцаріи очень опредѣленно сказывается центростремительное движеніе. Большинство швейцарскихъ писателей являются защитниками послѣдовательной унификаціи.

Съ конца 60-хъ годовъ это централистическое теченіе настолько усилилось, что приступлено было къ пересмотру конституціи въ унитарномъ направленіи. Въ 1872 г. федеральное собраніе выработало проектъ новой конституціи, который однако былъ отвергнутъ народнымъ референдумомъ. Но въ слѣдующемъ году былъ выработанъ новый проектъ, въ менѣе унитарномъ духѣ, и этотъ проектъ, принятый всенароднымъ голосованіемъ, получилъ силу закона 31 марта 1874 года.

Конституція 1874 г организовала Швейцарію въ федеральное государство. Объединительная идея ея какъ нельзя лучше была выражена въ заголовкѣ ея: „Во имя Всемогущаго Бога. Швейцарская конфедерація съ цѣлью укрѣпить союзъ кантоновъ, поддержать и усилить единство, силу и честь швейцарской націи принимаетъ настоящую федеральную конституцію". Статья 3, правда, объявляетъ, что „кантоны суверенны, поскольку ихъ суверенитетъ не ограниченъ союзной конституціей", но въ данномъ случаѣ имѣется злоупотребленіе терминомъ суверенитета. Суверенитетъ принадлежитъ не кантонамъ, а всему швейцарскому союзу. Центральному федеральному собранію принадлежитъ право гарантировать кантонамъ ихъ конституціи, и эта гарантія должна кантонами быть испрашиваема у союза (ст. 5 и 87, § 7). Союзная власть имѣетъ право вмѣшательства во внутреннія кантонныя дѣла (ст. 16). Швейцарская конституція соединяетъ централизацію законодательной власти съ децентрализаціей власти исполнительной, такъ какъ по общему правилу федеральные законы исполняются кантонами. Споры о компетенціяхъ между федеральными и кантональными властями разрѣшаются федеральнымъ судомъ; но судьи этого суда избираются федеральнымъ собраніемъ; рѣшенія его приводятся въ исполненіе центральнымъ правительствомъ, и не всѣ пререканія принадлежатъ этому суду (ст. 113).

Централизація Соединенныхъ Штатовъ, какъ мы видѣли, совершается главнымъ образомъ черезъ мѣняющееся толкованіе конституціи, остающейся неизмѣнной. Централизація же Швейцаріи совершается черезъ постоянныя измѣненія, лучше сказать, добавленія конституціи. Постепенно все новые предметы относятся къ конституціи федеральнаго собранія. „Федеральная конституція можетъ быть пересмотрѣна во всякое время, какъ въ полномъ объемѣ такъ и по частямъ" (ст. 118). Предложеніе о пересмотрѣ можетъ исходить либо отъ каждой федеральной палаты, либо по гребованію 50,000 швейцарскихъ гражданъ. Пересмотрѣнная федеральная

конституція входитъ въ силу, если она будетъ принята большинствомъ швейцарскихъ гражданъ, участвовавшихъ въ голосованіи, и большинствомъ кантоновъ (ст. 119—123).

Германія превратилась въ федеративную имперію въ 1871 году; до этого она была конфедераціей. Съ 1871 г. Германія быстро эволюціонируетъ отъ федеральнаго союза къ унитарному государству, что въ значительной степени обусловливается существованіемъ въ этой имперіи одного союзнаго штата, Пруссіи, столь могущественнаго, что ему не могутъ противостоять всѣ остальные нѣмецкіе штаты, вмѣстѣ взятые. Мало-помалу гегемонія Пруссіи ведетъ къ полному отожествленію съ нею всей Германской имперіи.

Сильное юридическое средство для унификаціи имперіи представляетъ 78 статья конституціи, дающая право произвести любую перемѣну въ конституціи рѣшеніемъ простого большинства рейхстага и квалифицированнаго большинства Союзнаго Совѣта (такъ, чтобы количество несогласныхъ голосовъ не доходило до 14), Противъ 13 голосовъ въ Союзномъ Совѣтѣ (напр. Баваріи, Саксоніи и Гессена, или Вюртемберга, Бадена, Мекленбургъ Шверина, Брауншвейга, Ольденбурга и Гамбурга) можно превратить имперію въ унитарное государство.

Имперская конституція съ самаго начала была не полнымъ изображеніемъ дѣйствительнаго состоянія имперіи. Въ конституціи 1871 г. было множество основныхъ пропусковъ: положеніе канцлера, какъ имперскаго министра, было обозначено лишь немногими словами, но не урегулировано; отношеніе имперскаго правительства къ прусскому министру обойдено молчаніемъ; ни слова о положеніи Эльзаса и Лотарингіи, какъ имперской страны; ни слова о вступленіи Гамбурга и Бремена въ таможенный и налоговой союзы; финансовыя имперскія права регулированы лишь въ общихъ чертахъ; ни слова о пріобрѣтеніи и потерѣ имперскаго подданства и т. д.

Развитіе германской конституціи совершается въ на-

правленіи унитаризма. Такъ компетенція имперіи значительно расширилась съ эпохи изданія имперской конституціи. Изъ большинства предоставленныхъ компетенціи федеральной власти предметовъ она сдѣлала дѣйствительное примѣненіе и ввела общее право въ самыхъ разнообразныхъ областяхъ законодательства, въ томъ числѣ и общее гражданское право. Въ области исполнительной власти въ цѣломъ рядѣ случаевъ, гдѣ по конституціи федеральной власти предоставлены были лишь законодательная власть и власть контроля, создана была непосредственная имперская исполнительная власть, напр., въ области юстиціи и во внутреннемъ управленіи.

При этомъ, вслѣдствіе стеченія своеобразныхъ политическихъ причинъ, въ направленіи унитаризма особенно значительное вліяніе оказалъ именно федеральный органъ, Союзный Совѣтъ. Это объясняется и преимущественнымъ вліяніемъ Пруссіи и императора въ этомъ совѣтѣ и тѣмъ, что многія мелкія нѣмецкія правительства склонны къ усиленію имперской компетенціи, находя въ этомъ усиленіе и увеличеніе собственнаго могущества черезъ посредство Союзнаго Совѣта. Обратно къ федерализму нѣкоторую склонность оказывалъ рейхстагъ, не желавшій надѣлять новыми исполнительными полномочіями императора и предпочитавшій ему Союзный Совѣтъ. Но въ общемъ, среди всѣхъ федеральныхъ государствъ Германская имперія въ настоящее время наиболѣе приблизилась къ унитарному государству.

5.

Желательна ли федерація въ Россіи?

Федерализмъ есть компромиссная политическая теорія. Федеративный строй представляетъ собою одну изъ стадій въ развитіи политическихъ формъ, промежуточную ступень между полнымъ разъединеніемъ и органическимъ объединеніемъ. Въ отдѣльныхъ историче-

скихъ случаяхъ онъ можетъ оказаться или еще недостигнутой, или уже перейденной формой. Федеративная теорія можетъ поэтому преслѣдовать какъ цѣли политическаго объединенія и примиренія, имѣя въ виду соединеніе дотолѣ независимыхъ государствъ, такъ и цѣли политическаго раздѣленія и раздробленія, имѣя въ виду разрывъ на самостоятельныя части уже организованнаго единаго государства.

Россія до сихъ поръ была единой имперіей, и федерализмъ не въ традиціяхъ нашей исторіи; поэтому федеративныя движенія носили у насъ теоретическій характеръ, практическое же значеніе ихъ до сихъ поръ было очень слабо.

Въ общемъ можно указать три главныхъ источника федеративныхъ теченій въ Россіи: 1) анархическій федерализмъ Герцена и Бакунина и революціоннаго народничества, 2) національстическія движенія вошедшихъ въ Россійскую имперію народностей, 3) украйнофильство.

Изъ большихъ нашихъ политическихъ партій федерализмъ, какъ политическое требованіе, выставленъ лишь въ программѣ партіи соціалистовъ-революціонеровъ, признающей „возможно болѣе широкое примѣненіе федеративнаго начала къ отношеніямъ между отдѣльными національностями“. Въ данномъ случаѣ сказалось вліяніе идейныхъ отцовъ революціоннаго народничества. Послѣдовательными федералистами, доходившими даже до чистаго анархизма, были и Герценъ и Бакунинъ, какъ извѣстно воспринявшіе въ данномъ случаѣ анархо-федералистическія идеи Прудона. Революціонное народничество, возведя въ политическій идеалъ русскую общину (коммуну), естественно въ области политическихъ теорій оказалось родственнымъ анархо-федералистическому коммунизму.

Федеративное движеніе сказалось также у насъ въ различныхъ окраинныхъ областяхъ съ не-русскимъ населеніемъ; такъ федерализмъ входитъ въ программу литовской демократической партіи, требующей автономіи Литвы съ сеймомъ въ Вильнѣ. Къ федерализму склонны нѣкоторыя партіи на Кавказѣ. Существуетъ

грузинская партія соціалистовъ-федералистовъ. Армянская партія „дашнакцутюнъ“ признала федерализмъ принципомъ всеобщей политической организаціи. Наконецъ, нѣкоторую склонность къ федерализму можно найти также и у нѣкоторыхъ сибирскихъ автономистовъ.

Наконецъ, къ федерализму склоняются и нѣкоторые круги малорусскаго населенія. Еще въ 80-е годы Драгомановымъ была сдѣлана попытка придать издавна существовавшему „украйнофильству“ опредѣленный федералистическій характеръ, сводившійся къ стремленію создать новую національную и всеобъемлющую „украинскую“ культуру, которая должна была бы войти въ обще-русскую федерацію. Этотъ федерализмъ внезапно сильно проявилъ себя въ нынѣшнюю революцію.

Отрицательно къ федерализму относятся двѣ наши главныя государственныя демократическія партіи: конституціоналисты-демократы и соціалъ-демократы; въ программѣ и тѣхъ и другихъ говорится о самоуправленіи и правѣ народовъ на культурное самоопредѣленіе, но ничего не говорится о федерализмѣ. И дѣйствительно, федеративная идея противорѣчитъ общему государственному духу этихъ партій.

Мы высказали уже наше мнѣніе о цѣнности и значеніи федеративныхъ формъ: являясь желанными для внесенія порядка въ тѣ отношенія, которыя находятся еще въ періодѣ анархіи, эти формы, сами по себѣ, далеки отъ совершенства, онѣ—лишь компромиссъ, лишь меньшее изъ золъ. Федеративная форма вся построена на соглашеніяхъ, на взаимныхъ уступкахъ, очень хрупка, неустойчива и слаба; для своего существованія она требуетъ совсѣмъ исключительнаго духа законности и привычки населенія къ повиновенію законамъ и въ особенности къ рѣшеніямъ безпристрастнаго и нейтральнаго суда, разрѣшающаго споры между нейтральной и мѣстными властями. Но даже и у народовъ, наиболѣе способныхъ подчиняться законамъ и судебнымъ рѣшеніямъ, мы видимъ неизмѣнную эволюцію къ образованію унитарнаго государства.

Мы не думаемъ, что есть основаніе мѣнять этотъ общій взглядъ на федерализмъ спеціально по отношенію къ Россіи. Жизнеспособный федерализмъ есть выраженіе роста унитарной идеи; въ Россіи же федерализмъ мыслимъ лишь, какъ раздробленіе единой верховной власти, и потому онъ долженъ быть безусловно осужденъ.

Разумѣется, унитарное устройство государства и политическій централизмъ не одно и то же, и слѣдуетъ постоянно различать политическую децентрализацію отъ федерализма. Самоуправленіе есть самодѣятельность общества, есть усиленіе гражданской энергіи, есть сила, устойчивость и жизненность общественнаго порядка, ибо оно создаетъ интенсивную жизнь не въ одномъ какомъ-нибудь центрѣ, а во всей странѣ.

Всякій же національный, раздробляющій федерализмъ есть лишь крайнее выраженіе провинціонализма, пережитой стадіи политической жизни человѣчества, гдѣ областныя различія стремятся бороться противъ болѣе высокой и совершенной формы государственнаго бытія. Осуществлять путемъ федерализма національную программу значило бы повернуть назадъ весь историческій ходъ человѣчества. Федерализмъ есть *движеніе*; если онъ возникаетъ изъ единаго раньше государства, то это есть движеніе по пути распада, разложенія прежняго государства; если же онъ возникаетъ изъ союза прежде независимыхъ государствъ, то онъ есть движеніе по пути созданія единаго государства. Тѣ, кто предлагаютъ федерализацію Россіи, должны это твердо помнить и ясно сознавать, что они призываютъ на путь раздѣленія Россіи на рядъ независимыхъ государствъ.

Глубокую и блестящую оцѣнку послѣдствій примѣненія федерализма къ русскому государственному устройству далъ въ свое время извѣстный декабристъ Пестель въ своей „Русской Правдѣ“. По мнѣнію Пестеля федеративное устройство представило бы слѣдующія неудобства: „Верховная власть въ такомъ государствѣ по существу дѣла не законы даетъ, но только совѣты, ибо не можетъ иначе привести свои законы въ испол-

неніе, какъ посредствомъ областныхъ властей, не имѣя особенныхъ другихъ принудительныхъ средствъ. Ежели же область не захочетъ повиноваться, то, дабы къ повиновенію ее принудить, надобно междоусобную войну завести, изъ чего явствуетъ, что въ самомъ коренномъ устройствѣ находится уже сѣмя къ разрушенію. Особые законы, особый образъ правленія и особыя отъ того происходящія понятія и образъ мыслей еще болѣе ослабятъ связь между разными областями. На верховную же власть будутъ области смотрѣть, какъ на вещь нудную и непріятную, и каждое областное правительство будетъ разсуждать, что оно бы гораздо лучше устроило государственныя дѣла въ отношеніи къ своей области, безъ участія верховной власти. Вотъ новое сѣмя къ разрушенію. Каждая область, составляя въ федеративномъ государствѣ, такъ сказать, маленькое отдѣльное государство, слабо къ цѣлому привязано будетъ и даже во время войны можетъ дѣйствовать безъ усердія къ общему составу государства, особенно, если лукавый непріятель будетъ умѣть прельстить ее обѣщаніями о какихъ-нибудь особенныхъ для нея выгодахъ и преимуществахъ. Частное благо области, хотя и временное, однако же все-таки сильнѣе дѣйствовать будетъ на воображеніе ея правительства и народа, нежели общее благо всего государства, не приносящее, быть можетъ, въ то время очевидной пользы самой области. Слово государство, при такомъ образованіи, будетъ слово пустое, ибо никто нигдѣ не будетъ видѣть государства, но всякій вездѣ только свою частную область, и потому любовь къ отечеству будетъ ограничиваться любовью къ одной своей области. Что же въ особенности касается до Россіи, то, дабы въ полной мѣрѣ удостовѣриться, до какой степени федеративное образованіе государства было бы для него пагубно, стоитъ только вспомнить изъ какихъ разнородныхъ частей сіе огромное государство составлено. Области его не только различными учрежденіями управляются, не только различными гражданскими законами судятся, но совсѣмъ „различными языками“ говорятъ, совсѣмъ различныя

вѣры исповѣдуютъ, жители оныхъ различныя происхождения имѣютъ, къ различнымъ державамъ нѣкогда принадлежели; и потому, ежели сію разнонародность еще болѣе усилить черезъ федеративное образованіе государства, то легко предвидѣть можно, что сіи разнородныя области скоро отъ коренной Россіи тогда отложатся, и она скоро потеряетъ тогда не только свое могущество, величіе и силу, но даже можетъ быть и бытіе свое между большими или главнымн государствами... А потому, соединяя всѣ сіи обстоятельства въ общее соображеніе, постановляется кореннымъ закономъ Россійскаго государства, что всякая мысль о федеративномъ для него устройствѣ отвергается совершенно, яко пагубнѣйшій вредъ и величайшее зло. Избѣгать надлежитъ всего того, что посредственно или непосредственно, прямо или косвенно, открыто или потаенно къ таковому устройству государства вести бы могло".

МОСКОВСКАЯ ПРОСВѢТИТЕЛЬНАЯ КОМИССІЯ.

Москва, Б. Дмитровка, 13, кв. 18. Тел. 2-39-96.

БРОШЮРЫ

подъ редакціей проф. Н. Н. Алексѣева.

ВЫШЛИ ИЗЪ ПЕЧАТИ:

1. Пр.-доп. Н. П. АНУФРІЕВЪ. Новѣйшая республиканская конституц (Португалія). Ц. 40 коп.
2. Пр.-доц. Н. П. АНУФРІЕВЪ. Два русскихъ Учредительныхъ Собран (1613 и 1917 г.) Ц. 30 к.
3. Н. А. БЕРДЯЕВЪ. Народъ и классы въ русской революціи. Ц. 25 к.
4. Н. А. БЕРДЯЕВЪ. Возможна ли соціальная революція? Ц. 30 к.
5. Е. БОРИСОВЪ. Гражданинъ и обыватель. Ц. 30 к.
6. А. ОГЛИНЪ. Армія въ демократическомъ государствѣ. Ц. 30 к.

ПОЯВЯТСЯ ВЪ БЛИЖАЙШЕЕ ВРЕМЯ:

7. Проф. Н. Н. АЛЕКСѢЕВЪ. Что такое соціализмъ?
8. Проф. Б. П. ВЫШЕСЛАВЦЕВЪ. Анархизмъ.
9. Б. Г. ГРЕЧЕВЪ. Государство и церковь въ Смутное время.
10. Пр.-доц. С. Ф. КЕЧЕКЬЯНЪ. Что такое свобода?
11. Проф. Е. В. СПЕКТОРСКІЙ. Что такое конституція?
12. Проф. В. М. УСТИНОВЪ. Власть народа.
13. ГЕОРГІЙ ЧУЛКОВЪ. Михаилъ Бакунинъ и современный „большевизмъ"
14. Проф. А. С. ЯЩЕНКО. Что такое федеративная республика и желательн ли она для Россіи?
15. Пр.-доц. Н. Н. ФІОЛЕТОВЪ. Церковь и государство.
16. БОРИСЪ ЗАЙЦЕВЪ. Бесѣда съ солдатами.
17. Проф. М. Н. СОБОЛЕВЪ. Земельный вопросъ.
18. Проф. А. А. РОЖДЕСТВЕНСКІЙ. Пропорціональные выборы.
19. Проф. А. А. РОЖДЕСТВЕНСКІЙ. Ученіе объ Учредительномъ Собраніи
20. Проф. В. М. УСТИНОВЪ. Монархія и республика.
21. А. ПОЙМИНОВЪ. Единая и нераздѣльная Россія.
22. Н. Ф. ЕЗЕРСКІЙ. Чего хотятъ нѣмцы и чего хотимъ мы съ союзниками?
23. ВЛ. ОСТРОВСКІЙ. Прямое народное законодательство.
24. В. БАЙКОВЪ. Страхованіе отъ безработицы.
25. БОР. ЗАЙЦЕВЪ. Бесѣда о войнѣ.

ьной одой.

("История династии
сь на башню полюбо-
о туда пришел полко-
ли уйти, но он попро-
в веселье.[22] Об этой
(779-831) в стихе